

## 第4章 テーマ検証

### 4.1 検証の概要

#### 4.1.1 検証の手法

本検証に当たり、ヒアリング及びアンケート調査を実施し、災害対応に関する業務の経験において検討した事項や判断の過程を把握するとともに、4つの柱、38項目の実施結果を踏まえて、多角的な視点で以下のテーマにより検証を実施した。

- ・災害対策本部等の設置及び運営
- ・避難勧告等の発令に伴う判断
- ・避難所等における避難者対応
- ・被災者に対する情報発信
- ・民間協定の運用
- ・応援職員等の要請及び受入れ

#### 4.1.2 ヒアリングの実施

より具体的な災害対応の実態と、災害対応を行う中で発生した問題等を明らかにすることを目的として、次の日程で関係課に対してヒアリングを実施した。

なお、ヒアリング対象者の発言内容の中には、対象者本人も無意識のうちに誤解、誤認、記憶違いによって事実と異なる発言がなされる場合もあるが、事実誤認と判断した内容を除き、基本的には正確な内容であることを前提とする。

対象者からのヒアリングや各種資料との整合によって、明らかに事実誤認と判断した内容については、訂正や除外によって事実関係を整理する。

実施日程	担当課
令和2年7月15日(水)	地域支援課
令和2年7月16日(木)	危機管理課
令和2年7月20日(月)	
令和2年7月21日(火)	社会福祉課
令和2年7月22日(水)	人事課
令和2年7月22日(水)	廃棄物対策課

#### 第4章 テーマ検証

##### 4.1 検証の概要

##### 4.1.3 アンケート調査の実施

#### 4.1.3 アンケート調査の実施

今回の災害における各課の災害対応の実態について把握することを目的として、アンケート調査を実施した。

なお、アンケートについては、今回の検証以外にも、今後の取組を検討するために必要な事項も併せて調査を実施した。

調査名	調査対象
避難所開設・運営の実態調査	避難所担当職員（班長・副班長）
市民への周知に関する調査	政策推進課、課税課、廃棄物対策課、農政課、市民課、社会福祉課、健康推進課、住宅建築課、建設管理課、道路課、水道施設課、下水道施設課、学校教育課、保育課、秘書課、広報広聴課、危機管理課
民間協定の運用等に関する調査	全課 ※議会事務局、農業委員会事務局、監査委員事務局及び選挙管理委員会事務局を除く
応援職員の受入れ、撤収に関する調査	課税課、廃棄物対策課、農政課、地域支援課、健康推進課、住宅建築課、危機管理課

## 4.2 検証報告

### 4.2.1 災害対策本部等の設置及び運営

#### 1). 情報収集体制（レベル1）

令和元年東日本台風の接近に備えて、市では第1回庁内災害対策会議を10月8日に実施し、以降気象情報が変化するたびに庁内災害対策会議を不定期に実施していた。

10月11日13時00分に開催した第3回庁内災害対策会議の中で、副市長の指示によって、10月12日8時30分での警戒本部の設置及び一時避難場所の開設が決定した。

同10月11日17時15分に東松山市災害警戒本部等要綱に基づいて災害情報連絡室を設置し、指定職員（危機管理課）による夜間の情報収集及び報告体制を配備した。

なお、警戒本部の設置及び一時避難場所の開設の決定を受け、危機管理課では電子掲示板を活用して、令和元年東日本台風で想定される対応等を全庁的に周知した。

また、警戒本部の開催に向けて、10月11日の段階で警戒本部に出席が定められている本部員（レベル2の段階で参集が決まっている本部員）に対して、警戒本部が設置予定である旨をあらかじめ周知した。

#### <参考>風水害時配備基準

区分	体制	配備基準	活動内容
L1	情報収集体制 (災害情報連絡室の設置)	気象警報等の発令が予想される場合又は台風が接近し被害発生が予想される場合 大規模火災、列車・航空機等の事故で副市長が必要と認めたもの	情報の収集及び報告並びに警報等の伝達を任務として活動
L2	警戒体制 (災害警戒本部の設置)	災害の発生が予想される場合（台風直撃等）又は水防警報の発令、水位周知がされた場合	被害状況調査及び緊急体制に準じた避難を主体とした応急対策活動
L3	非常体制 (災害対策本部の設置)	1号 特別警報が発令された場合又は相当規模の災害の発生が予想される場合	応急対策活動に即応できるように必要と認める職員を配備して活動
		2号 激甚な災害が発生した場合	組織及び機能の全てを挙げて活動

## 2). 警戒体制（レベル2）

### (1) 警戒本部の設置

第3回庁内災害対策会議での警戒本部の設置決定に伴い、「第一応接室」に警戒本部を設置した。第一応接室には、平時からテレビが設置されているが、会議出席者と情報共有を実施するための資機材（PC、プロジェクター、ホワイトボード等）の準備は実施されていなかった。

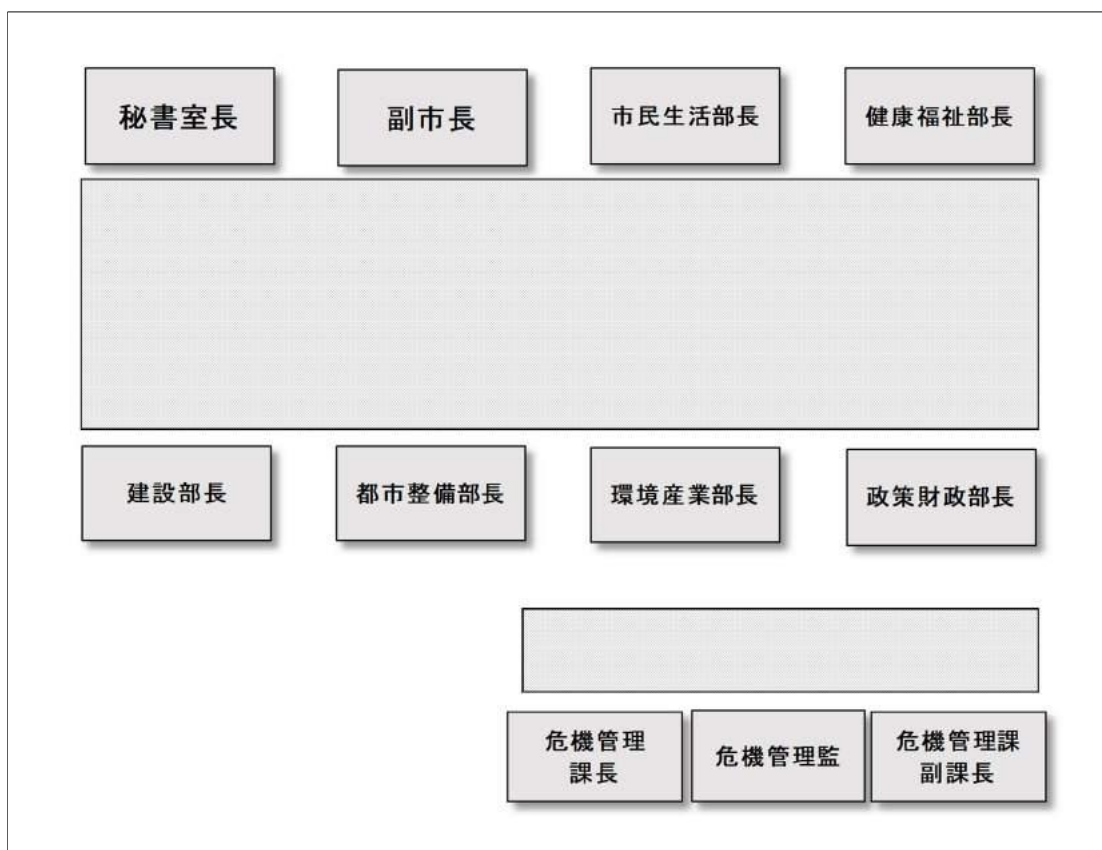
一方で、令和元年東日本台風による被害が大きくなると想定していた危機管理課職員の判断から、災害対策本部の設置時に使用する事務物品のケースが警戒本部の設置の段階で持ち込まれていた。

警戒本部の設置は、東松山市災害警戒本部等要綱に基づくものであるが、その設置場所についての明確な記載はない。

10月12日8時30分に警戒本部を設置した際に、警戒体制設置の全庁的な周知は実施されていなかったが、所属部署内の連絡で、市の体制について周知されていた。

警戒体制において、参集に備えた待機が決まっている本部員については、自主的に参集し、庁内で待機していた。

#### 【警戒本部設置状況（第一応接室）】



## (2) 警戒本部会議の運営

警戒本部会議の進行は、秘書室長によって行われた。

市内の状況、気象情報及び本部員による各課の対応状況についての報告を中心に情報共有を実施したが、この時点では、まだひっ迫した状態ではなく、第1回警戒本部会議が終了する時点で、第2回警戒本部会議を開催する時間（10時30分）が決定した。

第2回警戒本部会議では、第1回警戒本部会議と同様に市内の状況、気象情報及び本部員による各課の対応状況についての報告（一時避難場所の開設状況を含む）を中心に情報共有を実施し、河川の水位上昇や台風の進路予想から緊急性が高まってきた。

そのため、第2回警戒本部会議では、水防監視班による巡視、避難所の開設について、副市長から指示があった。

会議の内容としては、現状の対応状況についての報告ほか、対応の検討、課題や問題の共有等であったが、基本的に口頭で情報共有を実施していたため、会議資料の整理が十分ではなかった。

また、共有されるべき現在の状況や決定事項の周知については、各本部員のメモに基づいていたため、情報伝達体制が不十分であった。

なお、危機管理課では議事録作成まで手が回らず、また、議事録作成のための職員も警戒本部会議に配置されておらず、整理された警戒本部会議の活動記録は残っていなかった。

洪水浸水想定区域内の避難所を除く全ての避難所を開設することになり、第2回警戒本部会議終了後、市長から災害対策本部体制への移行及び第1回災害対策本部会議の開催について指示があった。

危機管理課では、第2回警戒本部会議で決定した指示を受け、避難所担当職員に対して避難所の開設指示を職員参集メールで配信した。

なお、当初の職員参集メールには、全ての避難所を開設する旨が伝達されていたが、洪水浸水想定区域内の南中学校、東中学校及び新宿小学校は開設しないことから、直後に訂正メールを配信した。このことから、かつてない非常事態であったことがうかがえる。

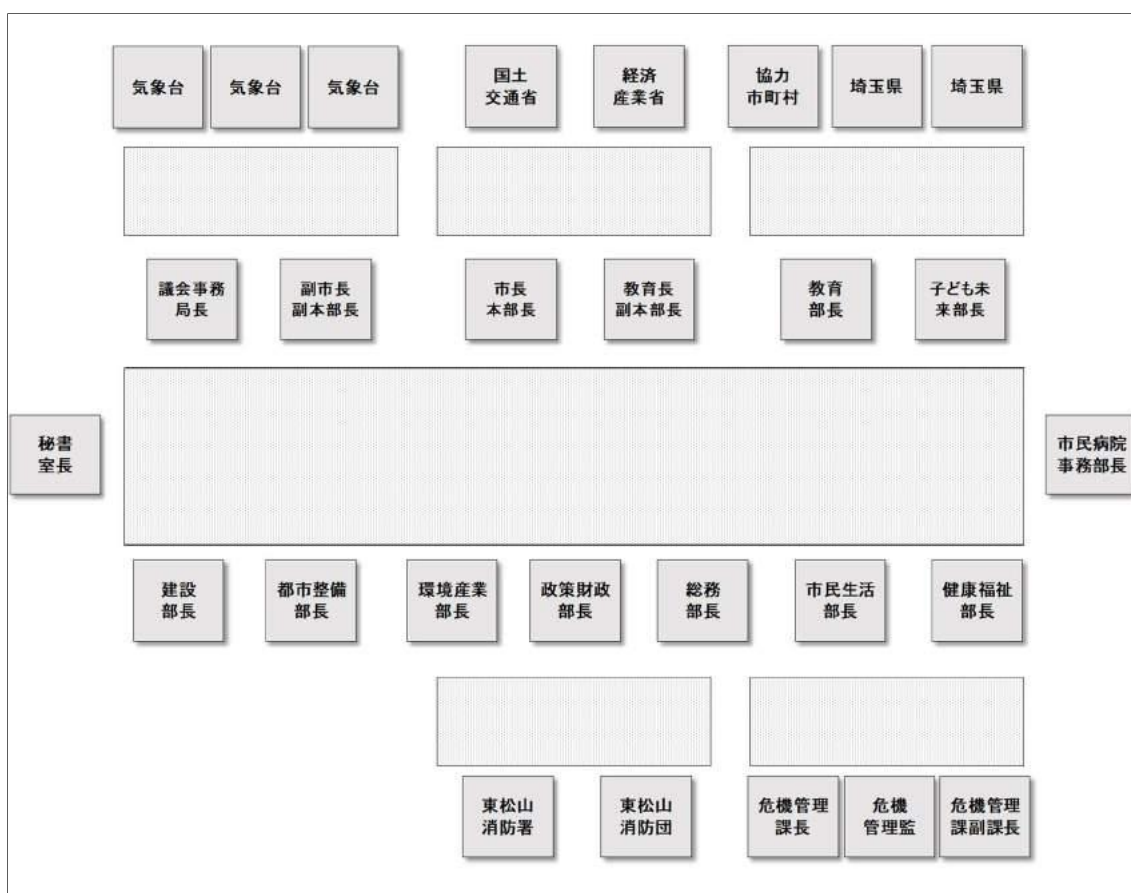
### 3). 災害対策本部体制（レベル3）

#### (1) 災害対策本部の設置

市長の指示による災害対策本部体制への移行に伴い、危機管理課により警戒本部と同様に「第一応接室」に災害対策本部を設置した。

危機管理課では、災害対策本部の設置場所やそのレイアウトも含めて、平時の段階から検討がなされていたが、警戒本部のまま災害対策本部に移行した結果、災害対応を実施するそれぞれの課（班）の担当職員が直接連携する場所を確保することができなかった。

【災害対策本部設置状況（第一応接室）】



警戒本部の設置の段階では、会議出席者と情報共有を実施するための資機材（PC、プロジェクター、ホワイトボード等）は準備されていなかったが、災害対策本部を設置する際に、地図及びホワイトボードが持ち込まれた。

災害対策本部に出席する本部員に対して、災害対策本部の設置及び会議開催時間を電話で周知したが、災害対策本部設置に関する職員参集メール等による職員への一斉通知はなされていなかった。

そのため、市の配備体制について職員が状況を把握する手段は限定されていたが、職員の多くが、既にこの時点で一時避難場所、避難所等に配備されていたことから、配備体制の周知不足による重大な問題は生じていなかった。

また、所属部署内での連絡体制によって、警戒期における災害対策本部体制も整っていた。

## (2) 災害対策本部会議の運営

10月12日12時00分に第1回災害対策本部会議を開催しており、災害対策本部会議の進行は、警戒本部会議から引き続き秘書室長によって行われた。

警戒本部会議と同様に市内の状況、気象情報及び本部員による各課の対応状況についての報告を中心に情報共有を実施した。

避難所担当職員の参集状況や、体育館又は駐車場の解錠の問題で、一部の避難所では開設が遅れており、このことについて指摘があった。

また、市長から避難準備・高齢者等避難開始の発令の指示があった。

以降は、会議終了時に次回の会議開催時間を決定するか、市長の判断で緊急的に災害対策本部会議が開催された。（具体的な開催状況及び本部長指示事項については、「3.4.2 災害対策本部会議の開催状況」を参照）

警戒本部会議と同様に、災害対策本部会議でも口頭での報告内容が多く、各本部員がそれぞれ会議の内容を記録した。

災害対策本部会議での決定事項についての周知は、本部員を通じて部から部に所属している各課に対して周知する流れとなっており、災害対策本部会議で共有される現在の状況や決定事項の周知は、各本部員の記録に基づき行われた。部内各課に対する適切な周知という観点からは、十分な情報伝達体制ではなかった。

本部員による各課の対応状況についての報告は、避難所及び一時避難場所の避難者数、水防監視班の監視状況、水門の閉鎖、橋梁の状況、道路の通行止めの状況、施設の被害状況等多岐にわたるが、会議の内容としては、現状報告が主体であり、課題や問題を共有して対応策を検討するなど、当初は議論の場としての機能が弱かった。

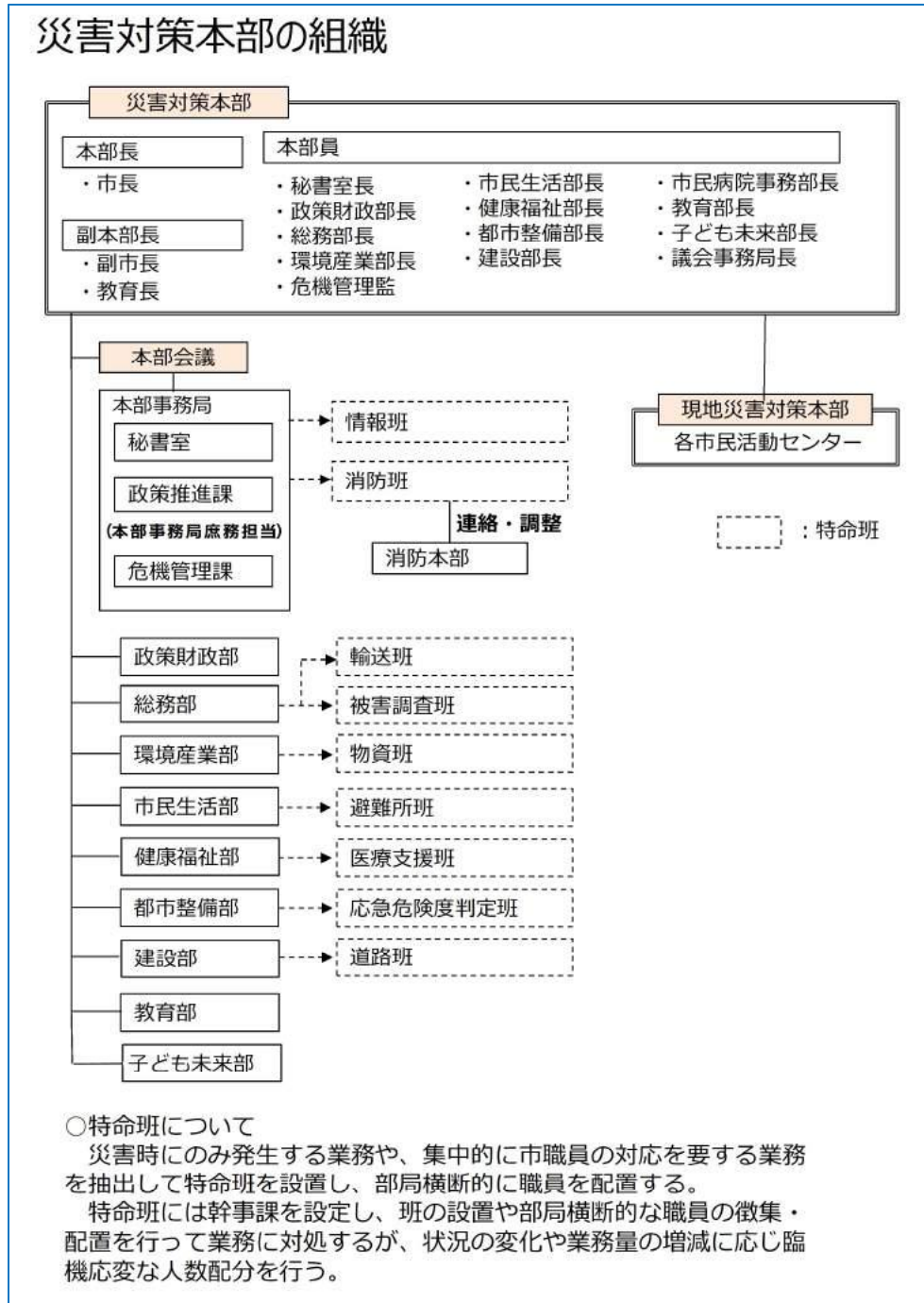
災害時の広域支援として本市を訪れていた「人と防災未来センター」の職員から、目標管理型での災害対策本部会議の実施に関する提案を受け、10月23日に実施した第11回災害対策本部会議から、「今後の状況予測と当面の目標」を意識した議論がなされるようになった。

また、被災者支援などの具体的な対策の検討は、各部内で実施されており、災害対策本部会議でその共有が図られた。しかしながら、本部員による各部内への周知はされていたが、職員への一斉通知はなく、今後の予定として周知されることもなかったため、各部各課間において、実施する災害対応の業務での連携不足が一部生じていた。

#### 【今後の対応方針】

- ・警戒本部を設置する場所は、そのまま災害対策本部体制へ迅速に移行できるよう、災害対策本部の設置が予定されている場所に設置する。
- ・情報連絡体制、警戒体制、非常体制の配備基準については、平常時とは異なる体制となるため、所属部署内での連絡のみではなく、メールやシステムを活用して全庁的に周知する。
- ・警戒本部会議及び災害対策本部会議の進行方法については、見直しを行い、その内容を東松山市災害対策本部運営要領等への明記又は新たに規則を制定することで、情報共有会議から作戦会議としての位置付けに変更する。
- ・災害対策本部会議の目的は、情報の共有、災害対応の計画立案・協議、災害方針の決定・周知とされていることから、当該会議のほか各業務における対応の検討、課題や問題の共有、今後の対応予定、業務間での調整等を行う場所の確保や仕組を構築する。
- ・警戒本部会議や災害対策本部会議の会議資料については、会議のみの使用ではなく、各部各課において情報共有されることも念頭に置き、本部員は使用する会議資料を準備するとともに、本部事務局では会議資料を保管する。
- ・警戒本部会議及び災害対策本部会議には、本部事務局を構成する各課から対応者を選出等することで、会議録を作成する職員を配置する。
- ・災害対策動員計画の内容は適宜見直しが行われているが、地域防災計画との乖離が生じないように、定期的に市の防災体制の反映や確認を実施する。
- ・災害対策本部の設置場所は、代替場所も併せて会議の目的等を踏まえてあらかじめ検討されていることから、災害対策本部の設置及び運営の具体的な手順を示すマニュアルを作成し、庁内で情報共有する。
- ・危機管理課がマンパワーの不足により適切な活動が困難であったため、参謀機能を担うことができず、平常時と変わらず各部主体のまま災害対応が進行していったことから、本部事務局としての体制づくりの見直しを行い、定期的な訓練を実施する。
- ・風水害時であっても職員の配置調整が必要であるため、業務継続計画に伴う通常業務の縮小又は停止を検討する。
- ・早期対応が必要な業務は、特命班の枠組みを使用することを明確化する。





(災害時職員行動ハンドブック)

## 4.2.2 避難勧告等の発令に伴う判断

### 1). 避難勧告等の発令手順

東松山市では、避難勧告等の発令基準について、適宜見直しを実施しており、令和元年東日本台風で被害を受けた年においても、8月8日に発令基準の見直しが実施されていた。

今回の対応においても、見直した発令基準に基づいて実施されており、危機管理課職員によって、気象情報や対象河川の水位状況等を監視の上、避難勧告等の発令が必要になった段階で、現在の状況を市長に報告し、避難勧告等の発令に関する承認を文書で整備の上、正式に発令する手順をとっていた。

なお、避難準備・高齢者等避難開始については、各避難所が開設され、避難者の受け入れ準備が整った段階で、市長からの指示で発令しているが、これは、発令基準のうち、「避難準備・高齢者等避難開始の発令が必要となるような強い降雨を伴う台風等が、夜間から明け方に接近・通過することが予想される場合」という条件に合致している。

また、熊谷地方気象台、荒川上流河川事務所及び県土整備事務所に電話で連絡を行い、一般的に公表されていない情報に対しても収集に努めていた。

なお、土砂災害に関する避難勧告については、10月12日16時05分に土砂災害警戒情報が発表されたことを受け、土砂災害警戒区域内に住居している市民を対象として、同時刻に避難勧告を発令していた。その後、10月12日17時10分に大雨特別警報が発表され、17時40分に避難指示（緊急）を発令した。

東松山市においては、過去に避難指示（緊急）を発令したことがなく、今までとは状況が異なることを市民に伝達しなければならないという考えから、避難指示（緊急）の発令については、避難勧告の発令を放送した男性職員に代え、女性職員による防災行政無線の放送を実施することで、状況がひっ迫していることを市民に伝達する工夫を行っていた。

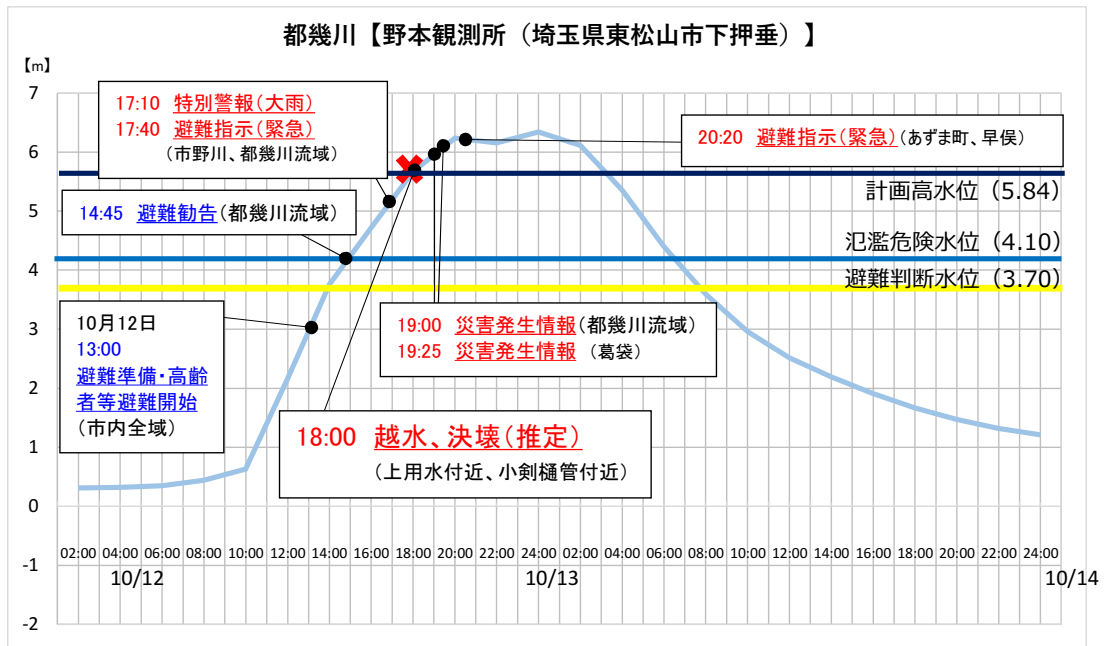
避難指示（緊急）の発令後、荒川上流河川事務所からホットラインで都幾川左岸6.0k付近において氾濫発生連絡を受けたことから、10月12日19時00分の段階で「災害発生情報」を発令している。

災害発生情報の発令については、内閣府が公表している「避難勧告等に関するガイドラインの改定（平成31年3月）」において、「決壊や越水・溢水が発生した場合（水防団等からの報告により把握できた場合）」とされているため、あらかじめ消防団（第5分団）及び水防監視班による現場確認を実施したが、付近の道路が冠水しており、現場を確認することができないとの報告があった。この報告から、既に河川氾濫が発生している可能性が高いことを認識することはできたが、災害が発生している現場の目視確認ができておらず、ガイドラインの記載内容を実際に運用することの難しさが明らかとなった。

一方で、既に災害が発生していると思われる現場に消防団や水防監視班を派遣する場合は、特に命の危険が伴うため、確認方法についての配慮が必要である。

## 2). 各河川の水位と避難勧告等の発令時期との関係

### (1) 都幾川の状況



#### 【警戒レベル3】避難準備・高齢者等避難開始

市が作成している避難勧告等発令基準に記載されている水位基準を満たす前に、「避難準備・高齢者等避難開始の発令が必要となるような強い降雨を伴う台風等が、夜間から明け方に接近・通過することが予想される場合」を理由として、市長指示により10月12日13時00分の段階で発令している。

#### 【警戒レベル4】避難勧告

都幾川の水位が氾濫危険水位である4.10mに到達したため、10月12日14時45分の段階で避難勧告等発令基準に記載されているとおり発令している。

#### 【警戒レベル4】避難指示（緊急）

避難勧告等発令基準では、「氾濫危険水位である4.10mを越えた状態で、指定河川洪水予報の水位予測により、計画高水位である5.84mに到達するおそれが高い場合」とされており、荒川上流河川事務所等から情報収集の上、引き続き水位が上昇する可能性が高いと判断したため、10月12日17時40分に発令している。

#### 【警戒レベル5】災害発生情報

荒川上流河川事務所のホットラインから、都幾川左岸6.0k付近において氾濫発生との連絡を受け、消防団及び水防監視班に現場確認を要請した。

消防団及び水防監視班による現場周辺の状況報告を踏まえて、災害が実際に発生していると判断し、避難勧告等発令基準に記載されているとおり19時00分、19時25分に発令した。

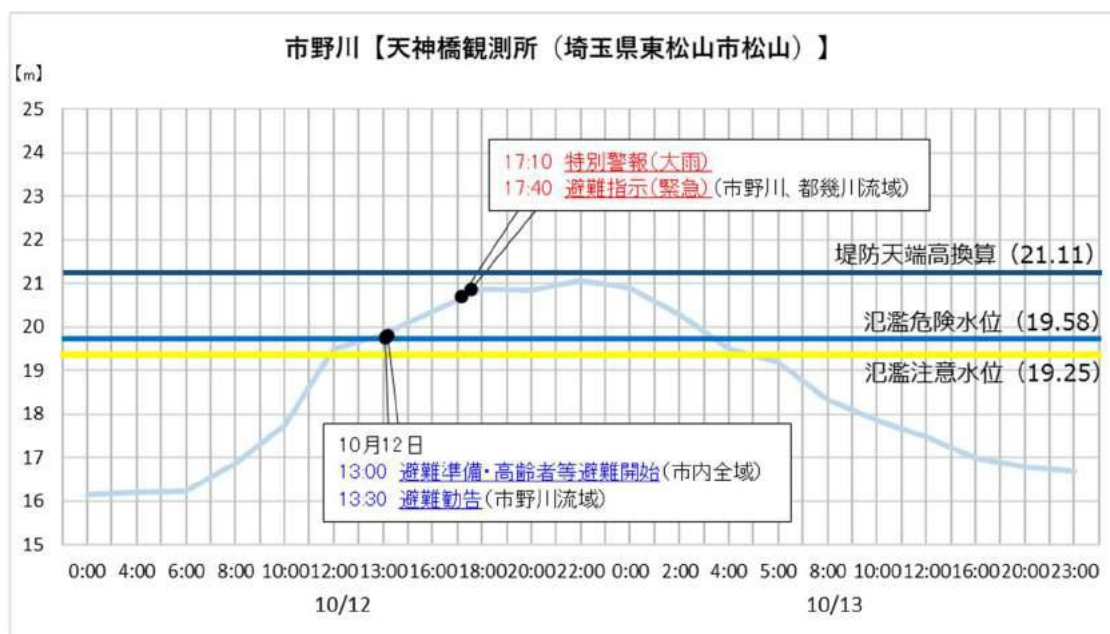
【その他】

都幾川流域のあずま町及び早俣地区に対しては、17時40分に避難指示（緊急）、19時00分に災害発生情報を発令している。10月12日20時20分に再び避難指示（緊急）を発令しているが、都幾川の水位は、計画高水位を越えてもなお、水位が上昇している状況であった。

あずま町及び早俣地区付近の堤防において低い箇所があり、そこから越水等が発生した場合、住宅が比較的多い地区でも被害が発生することを想定した。

そのため、該当地域が危険な状況にあることを伝達する手段として、避難指示（緊急）を活用した。

(2) 市野川の状況



【警戒レベル3】避難準備・高齢者等避難開始

「避難準備・高齢者等避難開始の発令が必要となるような強い降雨を伴う台風等が、夜間から明け方に接近・通過することが予想される場合」を理由として、市長指示により10月12日13時00分の段階で発令している。

しかし、避難準備・高齢者等避難開始を発令した13時00分の時点で、避難勧告を発令する基準となる氾濫危険水位を越え、水位が19.82mに到達している。

**【警戒レベル4】避難勧告**

10月12日13時30分の段階で発令している。

避難勧告等発令基準では、「市野川の天神橋水位観測所の水位が氾濫危険水位である19.58mに到達した場合」とされており、10月12日13時00分の段階では、水位の急上昇により既に氾濫危険水位を越え、19.82mに到達していたため、避難勧告の発令に遅れが見られる。

**【警戒レベル4】避難指示（緊急）**

避難勧告等発令基準では、「氾濫危険水位設定箇所堤防天端高換算である21.11mに到達するおそれが高い場合」とされており、引き続き水位が上昇する可能性が高いと判断したため、10月12日17時40分に発令している。

**【今後の対応方針】**

- ・避難勧告等の発令については、防災気象情報等を迅速かつ確実に入手し、警戒レベルに応じて対象者ごとにとるべき避難行動がわかるように、状況に応じた伝達を行う。
- ・市野川では、避難準備・高齢者等避難開始、避難勧告の発令に遅れが生じているため、氾濫危険水位等に河川の水位が到達した場合の条件下における避難勧告等の発令は、適時的確に実施する。
- ・災害発生箇所の確認が必要な場合において、既に災害が発生していると思われる現場での消防団及び水防監視班の安全に配慮した確認方法を検討する。

## 4.2.3 避難所等における避難者対応

### 1). 避難所及び一時避難場所の開設

10月11日に開かれた庁内災害対策会議では、翌12日9時30分を目途に一時避難場所の開設が決定された。

この決定を受けて、危機管理課では、避難所担当職員に電子掲示板を通して指示を出し、加えて地域支援課から一時避難場所となる各市民活動センターに対して、10月12日に一時避難場所を開設する旨を連絡した。

避難所については、10月12日10時30分に開催された第2回警戒本部会議で河川の水位上昇や気象情報の状況を踏まえて、浸水想定区域内にある東中学校、新宿小学校、南中学校を除く19箇所の開設が決定し、避難所担当職員に対して避難所の開設指示を職員参集メールで配信した。

なお、避難所担当職員の参集の遅れから、開設が遅れた避難所が存在していたため、全員参集していない状態でも避難所を開設するように指示されている。

また、施設やその周辺の関連施設の鍵がないことから、避難所開設が遅れている箇所も少なからず存在した。

職員が一時避難場所、避難所となる施設に到着した段階では、既に避難している避難者はいなかったが、大岡市民活動センターでは、民生委員とともに2人の避難者が避難所開設前に避難されていた。

また、施設及び周囲の状況としては、駐車場等での冠水や施設内での雨漏り等が発生した施設があったものの、職員が参集した時点では、避難所の開設を断念せざるを得ないほどの施設はなかった。

避難所及び一時避難場所を開設し、避難者を受け入れるまでの流れとしては、建物の安全確認を実施して、避難者受付を設置し、物品を用意して避難者を受け入れるという手順で行われていた。

また、駐車場等への誘導員の配置、事前に避難したいと相談のあった介助が必要な住民から案内するなど、臨機応変な対応が取られている避難所及び一時避難場所もあった。

### 2). 避難所及び一時避難場所の運営

#### (1) マニュアルの把握状況

避難所及び一時避難場所の班長の多くは、班員に対して避難所運営マニュアルの確認を指示していたため、班員が避難所運営マニュアルのとおり対応できたとされている。

また、班員に対して避難所運営マニュアルの確認を指示していない場合でも、班員がマニュアルどおりに対応できていたところが多かったとされている。

## (2) 避難所及び一時避難場所の運営

避難所及び一時避難場所の運営において、担当職員が実施した事項を地域防災計画に記載されている避難所開設時の留意点に基づいて確認したが、全ての避難所及び一時避難場所で避難者名簿等の作成、避難者の氏名・人数等の把握、災害対策本部との通信手段の確保が実施されていた。

ただし、避難者の把握においては、避難者カードと受付一覧名簿で記入する内容が異なることや、災害対策本部へ避難者数を報告するタイミングが不明であったという意見があり、円滑な避難所及び一時避難場所の状況把握についての改善が求められる。

また、多くの避難所では、ペット専用スペースが設置されていたが、避難者の避難スペースとは別の部屋を活用した避難所があるなど、対応にばらつきが見られた。

各施設の設備等によって環境が異なるため、統一した対応が困難であることを考慮すると、避難所及び一時避難場所の単位で「ペット同行で避難が可能」などの周知をすることで、ペットと同行避難を希望する避難者が困惑することの防止につながることを想定される。

## 3). 指定した避難所及び一時避難場所の状況

あらかじめ指定した避難所及び一時避難場所のうち、避難所及び一時避難場所として開設しなかった施設は、ハザードマップ上の浸水想定区域内にある高坂市民活動センター、東中学校、南中学校及び新宿小学校の4箇所であった。

上記のうち、高坂市民活動センターの代わりに高坂小学校を一時避難場所として開設した。市ホームページ上でも、前日に高坂市民活動センターではなく高坂小学校を一時避難場所として開設することとして周知が図られていた。

また、避難所及び一時避難場所を10月13日に統廃合し、以降に使用する避難所を「松山市民活動センター」、「唐子市民活動センター」、「高坂丘陵市民活動センター」及び「野本コミュニティセンター」としているが、3つの市民活動センターは、あらかじめ一時避難場所として指定されており、「野本コミュニティセンター」は、避難所又は一時避難場所のいずれの指定にも該当していない状態であった。

避難所として開設した北中学校においては、北側に流れる滑川が増水し、周辺の道路も冠水しはじめたことから、避難者を松山第二小学校の体育館へ案内した経緯がある。

これは、現場の避難所担当職員が危険と判断した結果であるが、このことはハザードマップ上の浸水想定区域外であっても、河川付近に立地する施設については、水害時に開設する避難所としての指定を検討する必要があることを示唆している。

東松山市では、避難所及び一時避難場所等への避難者が最大3,329人となり、地域によって避難者数に偏りが発生した。避難所及び一時避難場所について見直す際は、各施設における整備状況を踏まえて適切に判断する必要がある。

#### 4). 避難所及び一時避難場所における要配慮者の対応

警戒期の段階では、ほぼ寝たきりの方や要介護5と認定されている方が家族とともに避難所又は一時避難場所に避難されていた。また、災害発生後においては、野本コミュニティセンターに医療的ケアを必要とする方が避難されていたため、避難所担当職員から要配慮者の避難状況や福祉避難所の開設依頼について危機管理課に伝達されていた。

上記以外に避難者として確認できた要配慮者とその対応について、以下の表に整理した。

避難所名	要配慮者の様態	対応
松山第二小学校	近くの高齢者施設の利用者 (高齢女性10人くらいと施設スタッフ数人)	体育館で対応
東松山特別支援学校	ペースメーカーを使用していると思われる障害者	コンセントを確保
	精神障害者	区分するスペースが確保できず、体育館で対応
	車いす利用者	障害者用のトイレがなく一般用のトイレで対応
大岡小学校	単独歩行が困難な高齢者	大岡市民活動センターから大岡小学校の体育館へ避難してきたので受け入れた。
	障害者を家族に持つ世帯	
白山中学校	障害者及び高齢者	和式トイレで対応
桜山小学校	高齢者	防災倉庫の簡易トイレの組み立て
市の川小学校	乳幼児	体育館の倉庫を一時的に授乳室として利用してもらった。
松山第一小学校	障害者(自閉症)	災害対策本部へ報告
松山高校	車いす利用者	他の避難者とは別で、板張りの卓球場に柔道場からマットを運び案内
松山市民活動センター	介助が必要な方	事前に「避難したい」という相談があったため、優先して部屋に案内
大岡市民活動センター	民生委員が連れてきた2人の避難者	避難所開設前に受入れ

※上記は、避難所担当職員の記載内容から把握したものであるため、より多くの要配慮者が避難された可能性が十分に考えられる。

なお、避難所及び一時避難場所の統廃合後においては、これらの要配慮者の避難に関する情報がなかったことから、自宅等に帰宅したものと推測されるが、適切に要配慮者支援がなされていたかは不明である。

危機管理課では、避難所に避難している要配慮者の情報や福祉避難所開設の依頼を受け、福祉避難所の開設を検討したが、施設との協定締結後の連携不足や、「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」(平成28年4月)において「災害が発生し又は発生のおそれがある場合で、一般の避難所に避難してきた者で福祉避難所の対象となる者がおり、福祉避難所の開設が必要と判断する場合に福祉避難所の施設管理者に開設を要請する」とされていることから、福祉避難所の開設に踏み切れなかった。



福祉避難所の開設、運営を担当する社会福祉課においても、要配慮者の避難状況を把握できず、全庁的に情報共有が不足していた。

また、福祉避難所は、二次的な避難所として位置付けられていることから、警戒期における開設も検討されなかった。

警戒期における福祉避難所の開設は、災害救助法適応前であるため費用負担の問題や、受入施設の状況等も考慮して、十分な検討や協議が必要となる。

#### 【今後の対応方針】

- ・今回、一時避難場所を避難所として使用したことなどから、避難所及び一時避難場所の役割を明確にした上、避難所及び一時避難場所の指定を見直す。また、避難者の分散化や避難所及び一時避難場所の収容人員の確保を検討し、これを踏まえて動員計画を見直す。
- ・避難所に指定していない施設についても、必要に応じて避難所又は一時避難場所として活用することが考えられるため、当該事例を想定した避難所運営マニュアルを整備する。
- ・避難におけるペットの扱いについては、各施設の設備等に応じて、避難所及び一時避難場所ごとにペットとの同行避難の可否や、ペットをケージなどに入れて避難することなどをあらかじめ市民に周知する。
- ・避難所及び一時避難場所においては、要配慮者、女性や子どもなど多様な視点を取り入れた運営を検討し、要配慮者専用のスペース確保などを行い、避難所運営マニュアルを整備する。
- ・要配慮者の支援方法としての警戒期における福祉避難所の開設について、そのための費用負担、受入施設の職員配置などを含めて検討する。
- ・開設指示が出た際に速やかに開設できるよう、避難所となる施設及び関係施設の解錠から実施する避難所開設訓練によって、避難所開設に必要な物品等を確認する。

#### 4.2.4 被災者に対する情報発信

##### 1). 避難所及び一時避難場所と災害対策本部との情報伝達

避難所担当職員は、避難所及び一時避難場所の多くで、気象情報、台風の進路、避難情報、周辺の冠水状況等を周知していたが、その周知内容にはまとまりがなく、また、避難者に対して情報提供することができなかった避難所及び一時避難場所も存在していた。

避難所担当職員は状況を把握するため、避難所間で不足物資や避難者の受入れ状況等について情報連携したり、各自で市ホームページを参照するなどして独自に情報収集したが、必要な情報が不足していた。

避難所担当職員が避難者からの問合せに回答できなかつたり、避難所担当職員自体が多忙なために、避難者から市役所に対して直接電話をかける事態が発生していた。雨がやんだため避難勧告が発令されている状態でも帰宅する避難者もいたことから、避難者に対する情報伝達は十分ではなかつたことが考えられる。

災害対策本部から、避難所担当職員に対する市内の被害状況等の周知事項について伝達方法を確立し、避難者にその情報を円滑に提供することで、自宅周辺の状況が危険又は安全であることや、継続した避難の必要性などを避難者が認識することにつながる。

また、災害対策本部と避難所との情報連絡手段として、防災行政無線（移動系）の使用を想定していたが、電波の悪さや双方向で連絡が取れないなどの理由によって、個人の携帯電話を使用する場合もあつたことから、情報連絡手段の再考が求められる。

##### 2). 被災者への情報発信のルールの共有

東松山市では、被災者への情報発信の主な手段として、市ホームページ及びひがしまつやま災害臨時号（広報紙）を活用していた。

市ホームページについては、専用ページに記載することが共通認識のルールとなっており、ひがしまつやま災害臨時号については、掲載が必要な事項がある場合は情報提供できるよう周知があつた。

ひがしまつやま災害臨時号の発行は、災害発生から6日後（10月18日）の第1号から始まり、12月までの間はおおむね1週間に1回の頻度で発行された。これは、電子機器等を所有していない又は使いこなせない被災者において、市ホームページ、東松山いんぷおメールやSNSでの確認ができないため情報収集手段が限られている傾向にあることへの配慮でもあつた。

また、避難所に避難されている方だけではなく、浸水した家の2階で寝泊まりしたり、親戚の家に避難された方がいることも早期に認識しており、戸別訪問によって現在の居所を把握し、10月29日発行のひがしまつやま災害臨時第3号から被災世帯への郵送を開始した。

災害発生時において、災害対応を実施する各課が被災者に対して適切に情報発信できるように、災害対策本部体制下における具体的な情報発信についてのルールをあらかじめ定めることが重要である。

### 3). 被災者への情報発信

#### (1) 避難を促す情報の周知

避難を促す情報は、防災行政無線、広報車（消防団）、市ホームページ、SNS、東松山いんふおメール配信、データ放送等の手段によって迅速に周知されていた。

周知の内容として、東松山いんふおメールやSNSでは、令和元年東日本台風の接近に備えた事前確認の内容、気象警報、避難所等の開設状況、避難勧告等の発令が対象であり、防災行政無線では、台風接近に伴う期日前投票所の閉鎖、避難勧告等の発令が対象であった。

東松山いんふおメールやSNSでは、避難勧告等の発令以外に令和元年東日本台風に関連する情報も周知されているが、防災行政無線では、避難勧告等の発令以外の令和元年東日本台風に関連する情報の周知は、十分とは言えない状況であった。防災行政無線を使用した周知では、避難勧告等の発令を伝達するだけでなく、市を取り巻く環境が台風の接近に伴ってどのように変化しているのか、市役所が現在どのような対応をしているのかを周知し、市民と危機感の共有を図ることで、避難行動を促す取組の一つとして検討する必要がある。

また、暴風雨の状況下、屋外拡声子局（放送塔）からの防災行政無線の放送内容が聞こえづらいといった声があったことから、屋内で放送内容を聞くことができる戸別受信機の整備など、多様な伝達手段の確保が必要となる。

#### (2) 災害対応に関する周知

災害発生後には、市が実施する応急対策、復旧対策等の状況を周知するとともに、被災者支援の内容についても同様に周知を行っている。

地域防災計画の記載内容のうち、計画上で周知と記載されている事項等に基づいて、周知の有無や周知した手段を確認したところ、「災害対策本部会議の実施状況」の事項について、周知がなされていなかった。

計画上で周知と記載されている事項等の周知手段としては、市ホームページ、ひがしまつやま災害臨時号（広報紙）、報道機関への情報提供による広報の活用が比較的多く、SNS、東松山いんふおメール配信、市民活動センター・駅・自治会等の掲示板の順で活用されていた。

その他の周知手段としては、電話連絡、リーフレットの配布、避難所訪問による周知、被災地区の戸別訪問による周知、避難所及び市民活動センターへの配架での対応がなされていた。

一方で、防災行政無線、広報車による広報活動、市民活動センター・駅・自治会等の掲示板等を活用した周知の件数がわずかであった。電子機器等を所有していない又は使いこなせない被災者に対する配慮としては、ひがしまつやま災害臨時号（広報紙）により周知した。

周知手段	活用件数
防災行政無線	0件
広報車（消防団）による広報活動	1件
市民活動センター・駅・自治会等の掲示板	1件
ひがしまつやま災害臨時号（広報紙）	22件
市ホームページ	31件
SNS	9件
東松山いんぷおメール配信	8件
データ放送の活用	0件
報道機関への情報提供による広報	14件
その他	9件

**【今後の対応方針】**

- ・避難所担当職員が市内の状況を把握できるように、災害対策本部から避難所における周知事項の伝達方法を構築するとともに、災害対策本部と避難所間での情報連絡手段を見直す。
- ・避難所内に滞在している避難者に気象状況、河川の水位、避難勧告等の発令状況、市内の被害状況等を伝達することは、現在の状況把握や適切な帰宅判断などにつながるため、避難者に対する情報提供手段を検討する。
- ・災害対策本部体制下における具体的な情報発信方針をあらかじめ検討し、災害対策本部が設置された場合に、情報発信方針を全庁的に共有する。
- ・警戒期における避難情報を始めとした災害情報等を多くの市民に周知するため、防災行政無線の活用のほか、多様な伝達手段を確保する。

## 4.2.5 民間協定の運用

### 1). 東松山市災害対策本部で運用した民間協定

東松山市では、大規模な災害が発生した場合、市及び防災関係機関のみの対応では、市民の生命及び財産の保護に十分な対応ができない場合を想定し、地方公共団体や民間団体等と協定を締結しており、地方公共団体との協定9件、民間団体等との協定53件の合計62件の協定を締結している。(令和元年5月31日時点)

上記の協定のうち、令和元年東日本台風の災害対応で運用した民間団体との協定については、次のとおりであった。

No	協定名称(協定先)	協定内容
1	災害時における地図製品等の供給等に関する協定書(株式会社ゼンリン)	・災害時における地図製品の供給及びその利用等
2	災害時に係る情報発信等に関する協定書(ヤフー株式会社)	・災害時における市の情報発信手段の強化
3	災害時における無人航空機による協力活動に関する協定書(高瀬測量設計株式会社)	・災害時における無人飛行機による支援協力活動の実施
4	災害時における応急生活物資供給等の協力に関する協定書(ユニー株式会社 ピオニウォーク東松山・アピタ東松山店)	・応急生活物資の調達及び供給
5	災害時におけるバス利用に関する協定書(社団法人埼玉県バス協会西部地区部会)	・要援護者等の輸送 ・災害時にバスを避難施設として利用
6	災害時における仮設トイレ等の供給協力に関する協定書(東松山清掃協同組合)	・大規模災害時における仮設トイレの供給・設置
7	地震災害・風水害等に関する協定書(東松山市建設安全協会)	・情報収集パトロール ・応急復旧工事

### 2). 各課における民間協定の認識

なお、災害対応を実施した各課に対して、民間協定の運用等に関する実態について調査を実施したところ、災害対応に関する業務を実施するに当たり、27の部署で民間団体との協定の有無が確認されていた。

更に、民間団体との協定の有無を確認した27の部署のうち、18の部署については、運用可能な協定があったことが確認されていた。

結果として、6の部署が民間団体との協定を運用していたが、12の部署では、運用可能な協定を把握していても実際に運用するという選択をしていなかった。

(協定の運用の回答は、民間団体以外も含む。)

民間団体との協定を運用しなかった主な理由としては、多くの部署で協定を運用しなくとも市で十分に対応できると判断していたことが理由として挙げられている。

また、調整に時間が掛かることを懸念したこと、協定を各課において運用することについて判断し兼ねたこと、庁内や他自治体の応援職員による協力が得られたことなどが民間団体との協定を運用しない理由として挙げられている。

### 3). 運用が考えられる協定の検討

令和元年東日本台風による被害は局地的なものであり、高坂方面では約3,000件の停電が発生していたが、その他のライフラインについては甚大な被害が発生していない状況であった。

よって、大規模な災害が発生した際に生じるサプライチェーンの断絶による物流の停滞等のような状況には陥っていなかったと考えられる。

また、物資については、地方公共団体との協定等によって調達及び供給を行い、避難所での被災者支援、被害認定調査等についても、地方公共団体との協定等によって人的支援を受けていた。

上記の理由から、令和元年東日本台風の災害対応で運用していない民間団体との協定についても、市内の被害状況や市の災害対応等の状況から必要であったと考えられる。

なお、災害対応は、市民の生命及び財産の保護の視点から全庁的に実施されるべき事態であるため、復旧・復興に向けた対応スケジュールの短縮を図り、他部署で実施されている災害対応の応援も重要になると考えられる。

#### 【今後の対応方針】

- ・既に締結している民間協定について、協定内容による区分と更なる職員間の情報共有を図るとともに、平時から協定先と具体的な対応方法を協議する。
- ・職員のみで十分に対応が可能であると判断できる場合であっても積極的に協定を運用することで、迅速かつ的確な災害対応を目指すことを目的として、災害時の協定運用に関する対応方針を検討する。

## 4.2.6 応援職員等の要請及び受入れ

### 1). 埼玉県や協定自治体への応援要請

#### (1) 埼玉県への応援要請

職員不足が生じていた災害対応の業務に対する人的支援が必要であったため、危機管理課は、10月14日前後に埼玉県に応援要請を実施した。

危機管理課からの要請によって、一部の業務を除き、埼玉県を通じて県下市町村の職員から編成される彩の国災害派遣チームとして応援職員が派遣された。

埼玉県から東松山市に対してリエゾンが派遣されており、応援要請の際には、先遣隊やリエゾンの詰所として活用していた第三応接室・危機管理課執務室で県リエゾンとの連絡調整を図っていた。

また、災害廃棄物の除去支援のため、危機管理課から埼玉県に対して文書で自衛隊の応援要請を実施しており、10月22日に自衛隊による災害廃棄物除去に関する偵察及び調整が実施されている。

#### (2) 相互応援協定自治体への応援要請

職員不足が生じていた災害対応の業務に対する人的支援は、埼玉県に要請していたため、相互応援協定自治体に対する人的支援については要請を実施していないが、東松島市、伊勢原市、和光市及び滑川町に対して物資提供の要請を実施した。

相互応援協定自治体に対する応援要請は、あらかじめ秘書室長の承認を受け、危機管理課職員から相互応援協定自治体先に連絡している。

支援自治体名	支援物資の内容
東松島市	土のう袋、スコップ等の資機材
伊勢原市	飲料水及び食料
和光市	飲料水及び食料
滑川町	土のう袋

#### (3) 関係団体等への応援要請

災害対応の業務のうち、災害ごみ処理に関する応援要請等に限り、廃棄物対策課が実施した。市内に発生した災害廃棄物を処理するため、平成20年に総合支援協定を締結している埼玉県清掃行政研究協議会に派遣依頼し、人的支援を受けた。

また、大規模災害時廃棄物対策関東ブロック協議会、埼玉西部環境保全組合、豊島区等からも人的支援を受けた。

### 2). 受援に関する調整機能

東松山市では、災害派遣について、様々な自治体及び関係団体から人的支援を受けており、初期段階では、危機管理課が調整機能を果たし、災害対策本部会議で人的支援が必要な業務を手上げ式で洗い出していたが、早急な対応（完了）が必要な業務や、通常業務と

災害対応の業務を平行して実施することで職員の負担が高い部署を積極的に把握するには至っていなかった。

その後、本格的な人的支援が必要になった段階からは、県リエゾンが中心となって、人的支援が必要とされている課に対して直接ヒアリングの上、その後の調整についても県リエゾンが中心となって実施され、各課に応援職員が派遣されていた。

応援職員が派遣される段階において、県リエゾンから応援職員の週間日程表が提供されるため、危機管理課及び人事課は、その資料で応援職員の支援日程を把握していた。

一方で、災害ごみ処理支援の人的支援などの埼玉県を通じた人的支援以外の支援状況は、危機管理課や人事課でも詳細には把握できていなかったことから、人事課が実態を把握するため、応援職員の受入れ状況についての報告を電子掲示板で各課に要請していた。

応援職員の撤収については、同様に県リエゾンと人的支援を受けている業務の担当課で調整の上、現在の状況を含めて支援終了について危機管理課に伝達されていた。

今回の災害ごみ処理支援を除いた人的支援は、基本的に埼玉県を通じた支援であったが、大規模災害になると埼玉県以外にも複数の自治体から人的支援を受ける可能性が高く、その場合は、東松山市が主体となって応援職員に関する調整を実施しなければ、円滑に応援職員等の受入れや配置調整などを実施することが困難になると考えられる。

また、実際に応援職員を受け入れて災害対応を推進していた部署では、日替わりで派遣される応援職員に対して毎日同じ説明や作業指示を繰り返し実施していたことから、職員の負担が増大したという意見が挙げられている。応援要請の際には、派遣される応援職員ごとの最低限の対応日数や、応援職員に対して説明や指示などを調整する必要がある。

#### 【今後の対応方針】

- ・ 応援職員の受入れが必要な業務の精査、応援職員の受入れに関するリエゾンとの調整、応援職員の受入れ状況の確認等の受援機能を担う組織について、災害対策本部への設置を検討する。
- ・ 市職員の動員及び配置に係る調整と併せて、派遣される応援職員の職能や派遣期間等を精査する体制を早期に整え、災害対応に必要な職員を適切に確保することを重視した応援要請を行う。
- ・ 執務室での応援職員の受入れについては、執務場所や設置する机、椅子、PC等に限界があるため、応援職員の執務場所として会議室等を活用し、応援職員の増減に対して柔軟に対応できる受入体制を整備する。